

# L'Union européenne, entre fragmentation et consolidation

**Maxime Lefebvre**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2021/4 Hiver**, PAGES 81 À 94

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037303127

DOI 10.3917/pe.214.0081

Date de mise en ligne : 10/12/2021

**Article disponible en ligne à l'adresse**

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2021-4-page-81?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# L'Union européenne, entre fragmentation et consolidation

Par **Maxime Lefebvre**<sup>1</sup>

**Maxime Lefebvre** est diplomate, ancien ambassadeur et professeur à l'ESCP Business School. Il a notamment publié *La Construction de l'Europe et l'avenir des nations* (Paris, Armand Colin, 2013) et *La Politique étrangère européenne* (Paris, PUF-Que sais-je ?, 3<sup>e</sup> édition, 2021).

L'Union européenne (UE) a géré avec succès les effets de la pandémie de Covid-19 et le Brexit a renforcé la cohésion de l'UE autour de l'axe franco-allemand. La confrontation sino-américaine favorise l'unité européenne au sein de l'alliance occidentale. Les controverses sur l'« illibéralisme » peuvent être vues comme une européanisation de la politique intérieure. Pour autant, il n'est pas évident que ces constats entraînent une modification substantielle de l'équilibre entre l'Union et ses États membres.

**politique** étrangère

La crise du Covid-19 a représenté une épreuve majeure pour l'Union européenne (UE) : des mois de confinement qui ont perturbé la vie quotidienne de tous les Européens, pratiquement sans exception, avec des contraintes sans équivalent depuis la Seconde Guerre mondiale ; presque un million de morts du virus dans toute l'Union ; une chute brutale de 6 % du produit intérieur brut (PIB) en 2020 (7 % pour la zone euro). L'Union a su décider, en réponse à cette crise, un plan de relance financé par des emprunts européens qui semblaient relever de l'utopie peu avant l'épidémie. Elle a aussi su développer une riposte sanitaire *via* une politique commune de vaccination qui, si elle a patiné au départ, a fait ses preuves sur la durée. Le débat sur l'autonomie stratégique et sur la politique industrielle a également connu des avancées importantes à la faveur de la pandémie.

Il faut pourtant regarder au-delà du Covid-19 si les forces d'union l'emportent sur les forces de fragmentation. Les changements structurels

---

1. L'auteur s'exprime ici à titre personnel.

profonds qui impactent l'Union européenne tiennent à d'autres facteurs qu'à une crise sanitaire qui, après tout, est d'abord accidentelle. Le premier élément à prendre en compte est ici le Brexit, qui a connu son épilogue en 2020 avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union et la mise en place d'un accord de commerce et de coopération. Le deuxième est le tournant géopolitique dans la relation avec la Chine, provoqué par la montée de la confrontation sino-américaine. Le troisième est le poids croissant des tendances « illibérales » dans nos démocraties, qui minent leur cohésion. C'est à la lumière de ces différents facteurs qu'il faut examiner les possibilités d'une intégration renforcée de l'Union.

### **Le Brexit : un changement de cap géopolitique et géoéconomique**

Le Brexit est un succès de l'illibéralisme. Ce sont les conservateurs, les nationalistes et les déçus de la mondialisation qui ont assuré le succès du vote anti-UE du 23 juin 2016 et la stratégie du *take back control*. C'est le même type de coalition qui avait assuré le rejet du projet de Constitution européenne en France et aux Pays-Bas en 2005.

Rétrospectivement, le Brexit donne raison à Churchill et de Gaulle. Le premier qui assurait au second : « Entre l'Europe et le grand large, nous choisirons toujours le grand large ! » ; le second qui avait mis deux fois son veto à l'entrée du Royaume-Uni dans les Communautés, en 1963 et 1967. Le Brexit ratifie également l'éternelle évidence qu'aimait à rappeler André Siegfried à ses étudiants : « Messieurs, l'Angleterre est une île et je devrais m'arrêter là. »

La sortie du Royaume-Uni représente un bouleversement géopolitique pour le projet européen. Pour la première fois, un pays a exercé son droit de retrait – introduit par le traité de Lisbonne, art. 50 – et ouvert un terrain inconnu (cf. les avocats du Grexit, du Frexit, du Nexit, du Dexit, du Polexit...). S'écartant pour une fois de la langue de bois, l'Union européenne a dû admettre qu'elle « n'est pas parfaite » (déclaration de Bratislava).

Mais le Brexit n'a pas amorcé, en tout cas pour l'heure, un mouvement de départs en cascade. Au contraire, les déceptions s'accumulent outre-Manche sur les conséquences du Brexit alors que les sondages montrent que l'Union européenne, forte de sa gestion réussie de la pandémie, retrouve des niveaux de confiance et d'optimisme qu'elle n'avait pas connus depuis la crise économique de 2008, suivie de bien d'autres épreuves (crise de la zone euro, crise migratoire, crise terroriste, crise avec la Russie...). Il est vrai que cette popularité de l'UE est plus fragile dans

des pays comme la France (36 % des citoyens ont confiance en elle et 50 % pas confiance) ou la Grèce (36 % ont confiance, 62 % n'ont pas confiance)<sup>2</sup>.

Sur la question qui distinguait le plus le Royaume-Uni de la majorité des autres pays européens, l'appartenance à la monnaie unique, les sondages sont encore plus nets : 79 % des citoyens de la zone euro lui sont favorables, contre 15 % opposés (en France, le rapport est à peine moins favorable : 74 % contre 19 %). La monnaie unique suscite encore une appréciation majoritairement négative dans les pays qui n'ont pas voulu s'y rallier (Suède, Danemark, République tchèque, Pologne), mais elle apparaît bien comme une ancre de stabilité et un marqueur indéniable de l'identité et du succès de l'intégration de l'Union européenne – ce que le Deutsche Mark était pour la RFA. La pandémie a d'ailleurs montré la progression de l'Union dans la gestion de l'Union économique et monétaire. Alors qu'en 2010-2012 les mesures à prendre étaient nées dans la douleur (interventions « non orthodoxes » de la Banque centrale européenne, mécanismes de solidarité financière), cette fois les responsables européens ont su combiner rapidement et sans tergiversations inutiles l'outil monétaire et l'outil budgétaire (programme de rachat d'actifs financiers par la Banque centrale européenne<sup>3</sup>, paquet de 500 milliards d'euros de prêts aux entreprises et aux États mobilisé par le Conseil pour les affaires économiques et financières en avril 2020, puis plan de relance de 750 milliards en juillet) pour apporter une réponse à la hauteur du caractère systémique de la crise.

La monnaie unique joue ainsi son rôle de ciment existentiel du projet européen comme l'avait souhaité le président François Mitterrand, qui avait demandé et obtenu un engagement ferme du chancelier Helmut Kohl à Maastricht en décembre 1991, avec une date butoir, pour faire accoucher l'euro afin que la réunification allemande et l'intégration européenne marchent de concert.

Le Brexit renforce d'ailleurs la cohérence de l'UE en l'alignant mieux sur l'union monétaire (19 pays) et l'espace Schengen de libre circulation des personnes (26, dont 4 hors UE), deux coopérations dont le Royaume-Uni était absent. Dans le même temps, l'élargissement que le Royaume-Uni avait toujours poussé s'en trouve ralenti (Balkans occidentaux) voire arrêté (Turquie, Ukraine), ce qui pourrait clarifier une architecture euro-méditerranéenne à trois étages. Premièrement l'UE fondée sur le marché

2. « Enquête Eurobaromètre standard n° 95 », Commission européenne, printemps 2021.

3. Le Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) a été porté par étapes à 1 850 milliards d'euros.

intérieur, la libre circulation et la monnaie unique ; ensuite un cercle de pays proches liés à l'UE par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et/ou par des relations économiques privilégiées (Royaume-Uni, Norvège, Suisse, Turquie, voire Ukraine, Moldavie, Géorgie) ; et enfin des cercles de coopérations plus larges comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) avec la Russie, et l'Union pour la Méditerranée avec les pays arabes et Israël.

## Un moteur franco-allemand relancé

Le moteur franco-allemand se retrouve relancé au cœur du projet européen, les deux pays voyant leur poids et leur influence mécaniquement renforcés par le départ du Royaume-Uni. Ils représentent ensemble un tiers de la population de l'Union européenne, pas loin de la minorité de blocage d'après le critère démographique de la majorité qualifiée (35 % de la population de l'UE). Emmanuel Macron a beaucoup misé sur la relation franco-allemande : il a fini par être payé de retour et les deux pays ont conclu un nouveau traité de coopération<sup>4</sup>. Ils ont œuvré de concert à la nomination de la nouvelle équipe dirigeante européenne après les élections européennes de 2019 et ils ont été le moteur des solutions apportées à la pandémie, notamment du plan de relance adopté sur une initiative conjointe du président français et de la chancelière allemande.

Il est vrai que le moteur franco-allemand reste une machine complexe, les positions de départ étant éloignées sur beaucoup de sujets. Le moteur est « nécessaire mais non suffisant », comme on le dit depuis longtemps. Il ne peut rien imposer, il lui faut des appuis et des relais dans les institutions comme parmi les autres États membres. Et il y a entre les deux capitales des divergences, des concurrences, des rivalités, des batailles d'influence, un rapport de force assumé plus ou moins ouvertement de part et d'autre.

Beaucoup de pays ont compris le nouvel équilibre européen et ont commencé à s'y adapter. Une enquête du Conseil européen pour les relations internationales (ECFR)<sup>5</sup> indiquait par exemple en 2020 que dans les autres pays européens c'est l'Allemagne ou les États-Unis qui sont mentionnés comme le pays le plus important. Seule l'Allemagne mentionne la France, ce qui montre que le moteur a son importance outre-Rhin. L'Italie et l'Espagne soignent depuis longtemps leur relation avec Berlin, sans

4. Traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019, complétant le traité de l'Élysée de 1963.

5. I. Krastev et M. Leonard, « La puissance américaine en crise : comment les Européens voient l'Amérique de Biden », Conseil européen pour les relations internationales, 19 janvier 2021.

renoncer à affirmer un axe « méditerranéen » face à la sensibilité « nordique ». Les Pays-Bas, proches de l'Allemagne, ont tiré la conclusion du poids renforcé de la France, pour s'en rapprocher. Les pays d'Europe centrale et orientale, en dépit des nombreux sujets de contentieux avec l'Europe occidentale (état de droit, problématique migratoire), sont traditionnellement courtisés par l'Allemagne mais aussi de plus en plus par Paris qui essaie, parfois avec succès, de les attirer sur ses positions (engagement de la Task Force Takuba au Sahel, achat d'avions *Rafale* par la Croatie, soutien à l'énergie nucléaire).

Par rapport à ce bloc continental européen resserré et recentré sur l'axe franco-allemand, le Royaume-Uni apparaît plus que jamais marginalisé et les rémanences du Brexit (contentieux sur la pêche, application du protocole nord-irlandais, risque de divergence réglementaire avec l'UE) freinent le développement du partenariat UE-Royaume-Uni et des relations bilatérales avec les États membres.

### **Le tournant géopolitique sur la Chine**

La nouvelle confrontation sino-américaine, à laquelle le politologue Graham Allison a donné le nom de « piège de Thucydide »<sup>6</sup>, représente un changement tectonique dans les relations internationales. Sous la guidance des États-Unis, l'Union européenne a pris le tournant.

Alors que de nombreux pays européens s'étaient laissé tenter par les Nouvelles routes de la soie lancées par Pékin en 2013, ils n'ont cessé ensuite de durcir les positions : en désignant la Chine comme « rival systémique » dans une communication de la Commission européenne en mars 2019 ; en bannissant les uns après les autres l'entreprise Huawei du déploiement de la 5G, suivant la croisade lancée par Washington contre le géant chinois des télécommunications en 2018 ; en adoptant un règlement européen sur le contrôle des investissements étrangers en 2019 ; en prenant des sanctions contre Pékin à cause de cyberattaques et de la répression contre les Ouïghours (2020-2021). La Chine n'aura guère profité de sa diplomatie du masque et du vaccin, malgré l'aide bien réelle qu'elle a apportée aux pays européens durant la première vague de la pandémie, au printemps 2020. Elle suscite au contraire crainte et méfiance croissantes, qui ne se seraient peut-être pas développées autant si elles n'avaient été attisées par de puissantes forces venues d'outre-Atlantique.

6. G. Allison, *Vers la guerre. L'Amérique et la Chine dans le piège de Thucydide*, Paris, Odile Jacob, 2019. Avant ce livre, G. Allison avait avancé cette thèse dans un article de *The Atlantic* en 2015.

L'éloignement géopolitique euro-chinois, à peine contrebalancé par les intérêts économiques communs et la signature d'un accord UE-Chine sur la protection des investissements fin 2020, sous présidence allemande de l'UE, va naturellement de pair avec le rapprochement transatlantique. Si la politique brouillonne de Donald Trump avait en même temps durci les positions envers Pékin et distendu le lien transatlantique, l'administration Biden se caractérise, au contraire, par un réaligement des planètes dans la galaxie occidentale. Face à la menace stratégique montante de la Chine, Washington a cherché à la fois à muscler le front du Dialogue quadrilatéral pour la sécurité (États-Unis, Japon, Inde et Australie – Quad) et à réactiver l'OTAN.

À première vue, ce nouveau contexte géostratégique est favorable à l'unité européenne. Les alliés, rassurés alors que Donald Trump laissait planer le doute sur la garantie de sécurité américaine, reviennent dans le giron de l'Alliance atlantique. La Chine leur offre un nouvel ennemi commun, rôle joué jusque-là essentiellement par la Russie. La référence idéologique occidentale à la démocratie et aux droits de l'homme, que l'administration Biden entend remettre au premier plan avec son projet de « sommet des démocraties », parachève l'unité du camp occidental.

Pour autant, les Européens auraient tort de se laisser bercer dans une paresse intellectuelle et stratégique. Washington a aussi montré par son retrait précipité d'Afghanistan, non concerté avec ses alliés, que les États-Unis n'étaient plus désireux, ni en mesure, de s'enliser dans des interventions militaires sans fin. Leur priorité va à la zone Pacifique, pour endiguer la montée en puissance chinoise. Les alliés européens, vus de Washington, sont moins considérés comme des partenaires égaux que comme des protégés, sommés de s'aligner sur les positions américaines sans avoir leur mot à dire ni un rôle propre à jouer. La conclusion sans avertissement du pacte AUKUS et l'éviction de la France du contrat des sous-marins australiens, qui ont pris Paris par surprise et suscité sa vive irritation, illustrent bien le rapport de force entre États-Unis et Europe.

L'érosion relative de la puissance américaine est un risque réel pour les Européens et pour tous les alliés de Washington. On constate par exemple le désordre créé en Méditerranée orientale par les affirmations de puissance de la Turquie et de la Russie, alors que la puissance navale américaine ne peut plus jouer le rôle de gardien mondial des mers. On peut se demander également, quand on se souvient du rôle qu'avaient alors joué les États-Unis pour canaliser la politique occidentale, ce qui se passerait

si surgissait demain une crise comparable à la désintégration de la Yougoslavie. Le chaos libyen et le maintien au pouvoir de Bachar Al-Assad en Syrie sont aussi les conséquences du retrait américain.

Face à cette situation, les Européens ont deux options. La première est de se blottir contre les États-Unis et de ne rien faire qui puisse affaiblir davantage le lien transatlantique. C'est l'option naturelle du Royaume-Uni, maintenant qu'il a quitté le navire européen, mais aussi de la plupart des pays de l'UE qui voient plus de risques que de chances dans les évolutions en cours. Une autre option, souhaitée par la France et dans une certaine mesure par l'Allemagne, consiste à faire monter en puissance le rôle de l'Union européenne dans sa sécurité. Option qui a pris de l'élan depuis 2016 et l'élection de Donald Trump, même si elle s'est plus traduite au plan des moyens – avec le Fonds européen de défense – qu'à celui des actions – les opérations de la politique de sécurité et de défense commune.

## L'érosion relative de la puissance américaine

Il y a deux enjeux géopolitiques fondamentaux au cœur de la politique de sécurité de l'Europe. Le premier a trait à l'environnement proche de l'Union européenne : le maintien de la stabilité des Balkans ; la gestion du voisinage oriental et de la relation avec la Russie ; la stabilisation du voisinage sud-méditerranéen ; l'Afrique et le Moyen-Orient. Toutes ces zones sont à la portée de l'influence européenne et les Européens y ont déjà un rôle important : ils ont presque entièrement pris en charge la sécurité des Balkans. Dans la crise nucléaire iranienne, les trois principales puissances européennes (France, Allemagne, Royaume-Uni – le « E3 ») jouent un rôle déterminant depuis 2003. Face à la Russie, Paris et Berlin ont joué un rôle de désescalade dans la crise ukrainienne, parallèlement aux sanctions de l'UE et des États-Unis, et aux mesures dissuasives de l'OTAN. En Afrique, l'UE est le principal pourvoyeur d'aide, et la France tient un rôle traditionnel en matière de sécurité tout en essayant d'engager davantage ses partenaires, par exemple au Sahel. Il n'est que dans la zone méditerranéenne où l'engagement européen, pourtant bien réel, ne parvient pas à s'attaquer sérieusement aux conflits (Libye, Syrie, Israël/Palestine, Chypre).

Les Européens doivent concentrer leur énergie et leurs ressources pour stabiliser ce voisinage élargi et y défendre mieux leurs intérêts et leurs valeurs. Cela passe par une combinaison de réalisme, d'unité diplomatique, d'action économique et de moyens militaires. La « Boussole stratégique » qui doit être adoptée au premier semestre 2022 sous présidence

française de l'Union européenne, devrait permettre une meilleure évaluation des menaces et une meilleure préparation de l'UE pour y faire face. Elle devra s'articuler avec le nouveau concept stratégique de l'OTAN, tout en accroissant l'autonomie européenne.

Le deuxième enjeu concerne la zone indopacifique. Ce n'est ni le théâtre des Européens, ni une zone où ils peuvent jouer un rôle stratégique important. Mais ils ne peuvent se désintéresser d'un espace qui est au cœur de l'économie et de la géopolitique mondiales – les Français, en particulier, qui ont des territoires dans la zone. En adoptant une stratégie indopacifique, l'Union européenne cherche à exister dans la région, à s'appuyer sur les échanges et la « connectivité » ainsi qu'à investir le champ de la sécurité. Si elle est du côté américain contre les ambitions chinoises, elle n'est pas une pièce maîtresse du système d'alliance américain dans la région (l'OTAN n'ayant qu'une vocation « euro-atlantique »), et son intérêt n'est pas de se laisser entraîner dans une spirale de confrontation mais d'essayer de préserver le multilatéralisme, en s'appuyant en particulier sur l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN).

### **Le défi de l'« illibéralisme »**

Sur le plan intérieur, le principal défi pour la cohésion de l'Union européenne tient aux forces politiques populistes et « illibérales », dont la montée traduit la fragmentation de nos sociétés<sup>7</sup>. Certains gouvernements se réclament ouvertement de l'« illibéralisme » comme Viktor Orbán à la tête de la Hongrie depuis 2010, le parti Droit et Justice (PiS) qui gouverne la Pologne depuis 2015, ou Matteo Salvini qui a siégé au gouvernement italien en 2018-2019. D'autres s'en rapprochent, comme Janez Jansa, revenu au pouvoir en Slovénie en 2020. Les tendances « illibérales » ou populistes peuvent être de droite (nationalistes, défenseurs de l'identité nationale et hostiles à l'immigration) comme de gauche (héritiers du communisme, posant d'abord la question sociale). Elles sont opposées à l'Europe, perçue comme libérale et cherchant à imposer ses valeurs aux gouvernements nationaux.

Sur la question migratoire, la pression du populisme de droite contribue à durcir progressivement la politique de l'UE. Il a été jusqu'à présent impossible de dégager un compromis entre solidarité et responsabilité pour réformer la gestion de l'espace Schengen. Les quotas obligatoires d'accueil de réfugiés, imposés par Bruxelles pendant la crise migratoire de 2015, ont été refusés par les pays du groupe de Visegrad (Hongrie,

---

7. Voir J. Fourquet, *L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris, Seuil, 2019.

Pologne, République tchèque et Slovaquie). La Commission européenne a avancé une proposition de Pacte sur les migrations et l'asile fin 2020, mais l'accord d'ensemble paraît éloigné. S'il y a un relatif consensus pour accélérer le retour des migrants illégaux (notamment les déboutés du droit d'asile) dans leurs pays d'origine, la question du contrôle des migrants à leur entrée dans l'UE, et le degré de solidarité nécessaire dans l'accueil pour soulager les pays d'entrée comme la Grèce et l'Italie, continuent à faire débat.

L'illibéralisme a pris un tour politique et contentieux à travers la question du respect de l'état de droit. La Pologne a été mise en cause par la Commission européenne devant la Cour de justice, et condamnée en raison de ses atteintes à l'indépendance de la justice ; la Hongrie pour avoir fermé une université. Hongrie et Pologne font également l'objet de procédures contentieuses pour s'être attaquées aux droits des personnes LGBTIQ+<sup>8</sup>. La situation de l'état de droit inquiète dans d'autres pays par rapport à la liberté de la presse (Malte) ou à la corruption (Slovaquie, Bulgarie).

Ce qui est en jeu dans ces différents dossiers c'est la définition de l'Union européenne comme communauté de valeurs fondée sur la démocratie, la liberté, les droits de l'homme et le respect de l'état de droit. Mais aussi le respect du droit européen et de sa primauté. La Cour constitutionnelle polonaise a prétendu s'en affranchir dans un arrêt d'octobre 2021 et cette primauté du droit européen fait l'objet d'attaques dans d'autres pays. En Allemagne, le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe a développé, depuis l'arrêt sur le traité de Lisbonne (2009), une jurisprudence de plus en plus protectrice de la souveraineté allemande, allant jusqu'à remettre en cause la politique de rachat d'actifs financiers par la Banque centrale européenne en 2020, ce qui a entraîné une menace de procédure d'infraction par la Commission européenne.

La France a connu le chemin inverse, le Conseil constitutionnel passant d'une jurisprudence refusant toute atteinte à la souveraineté nationale (1975) à une jurisprudence protégeant « les conditions essentielles de la souveraineté nationale » (1985) puis les « règles et principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France » (2006). Mais la France, qui n'est pas toujours le pays le plus exemplaire dans le respect de la Convention européenne des droits de l'homme, se heurte au droit européen sur la question de la conservation des données individuelles pour des raisons

---

8. Lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres, intersexes, *queers* et autres.

de sécurité nationale<sup>9</sup>. Une personnalité aussi pro-européenne que Michel Barnier affirme désormais, dans sa course à la candidature présidentielle, que la France doit retrouver sa « souveraineté juridique » face à la Cour européenne de justice ou à la Cour européenne des droits de l'homme<sup>10</sup>.

Ces tensions ne sont donc pas si nouvelles qu'il y paraît, et elles montrent qu'il n'y a pas opposition entre des pays respectueux de l'état de droit et des pays qui ne le sont pas. L'état de droit est une valeur profonde, ancrée dans l'histoire d'une chrétienté occidentale qui couvre peu ou prou l'Union européenne actuelle<sup>11</sup>. Le débat porte plutôt sur son interprétation ; il se tient aussi entre forces souverainistes et pro-européennes, entre populistes et démocrates, et traverse tous les pays. L'avantage de ces polémiques et de ces conflits est qu'ils suscitent des débats internes, et que les pays européens n'apparaissent pas comme des blocs d'un seul tenant.

Il existe aussi une dimension externe à ce débat puisque certaines puissances, comme la Chine et la Russie, défient l'état de droit et les droits de l'homme, et que l'Union européenne développe une action conséquente pour y répondre (lutte contre la désinformation, réponse aux cyberattaques, sanctions). Certains pouvoirs « illibéraux » pourraient être tentés de devenir des relais de ces puissances, comme la Hongrie de Orbán ou la Ligue de Salvini. Mais la fracture idéologique et politique n'a pas, pour le moment, pris la dimension qu'elle avait pendant la guerre froide (communistes contre capitalistes) ou pendant l'entre-deux-guerres (tripartition communistes/démocrates/fascistes). La Pologne offre d'ailleurs une bonne illustration d'un gouvernement qui, tout en contestant les valeurs libérales de Bruxelles, n'est nullement tenté par un rapprochement avec Moscou.

Il est rassurant par ailleurs que le soutien à l'Union européenne s'accroisse de façon générale. Le fait que l'Union ait surmonté, ou soit en train de surmonter, sa crise économique, sa crise migratoire et sa crise sanitaire contribue à renforcer l'adhésion dont elle bénéficie. L'évolution de Matteo Salvini dans une direction plus pro-européenne en Italie en est un signe. Les mauvais résultats des partis populistes en Allemagne aux dernières élections (stagnation de l'AfD à 10 %, réduction de Die Linke à moins de 5 %) en sont un autre. Le fait que les pays d'Europe centrale et

---

9. Jurisprudence Tele2 de la Cour de justice de l'Union européenne en décembre 2016 vs. arrêt du Conseil d'État de 2021.

10. Déclaration aux journées parlementaires des Républicains, Nîmes, 9 septembre 2021.

11. Voir M. Lefebvre, *La Construction de l'Europe et l'avenir des nations*, Paris, Armand Colin, 2013.

orientale sont largement bénéficiaires du budget européen joue également comme une corde de rappel contre le comportement de gouvernements qui voudraient aller trop loin dans la remise en question des normes et des valeurs européennes<sup>12</sup>.

### L'intégration jusqu'où ?

Reste à se demander si, au sein de cette Union resserrée, plus cohérente et plus alignée dans la nouvelle confrontation sino-américaine, dans laquelle on peut lire les questions d'état de droit comme une sorte d'euro-péanisation de la politique intérieure, les conditions sont aujourd'hui réunies pour un surcroît d'intégration. La question est d'autant plus actuelle qu'après les « consultations citoyennes » de 2018 lancées en Europe sur une initiative d'Emmanuel Macron, une Conférence sur l'avenir de l'Europe s'est ouverte le 9 mai 2021 (avec un an de retard du fait de la crise sanitaire) et doit déboucher en mars 2022, sous présidence française de l'Union. Elle devrait donner aux citoyens européens l'occasion d'exprimer leurs souhaits concernant l'intégration européenne, sans exclure des modifications de compétences et de traités.

Indiscutablement, la théorie des « engrenages » (*spillovers*) développée par Ernst Haas en 1958<sup>13</sup> s'est concrétisée. D'une Communauté du charbon et de l'acier, on est passé à un marché commun et à une union douanière. D'un marché commun à un marché unique. D'un marché unique à une monnaie unique et à une Union européenne. D'une monnaie unique à une dette commune qui va atteindre environ 5 % du PIB européen, tandis que le budget européen devrait doubler de 1 à 2 % du PIB le temps du plan de relance.

Depuis 2017 et l'élection d'Emmanuel Macron, la France a porté avec volontarisme l'ambition d'une « souveraineté européenne » et d'une « autonomie stratégique ». Le débat a notamment progressé sur les questions de politique industrielle à la faveur de la crise du Covid-19, avec le lancement prévu ou à venir de projets communs dans les domaines de la défense (*via* le Fonds européen de défense et la Coopération structurée permanente), de l'énergie (batteries, hydrogène), de la micro-électronique et des semi-conducteurs, de la santé, du numérique (cloud), du spatial et des matières premières.

12. Un règlement européen prévoit la suspension possible des aides du plan de relance sur ce motif.

13. E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1958.

## Les contradictions entre l'Europe et les nations qui la composent

Pour autant, il serait péremptoire de considérer que l'Union européenne a désormais la forme d'un État<sup>14</sup> et qu'elle fonctionnera à l'avenir aussi bien qu'une démocratie nationale ou que la démocratie américaine.

La réalité est qu'elle reste composée d'États divers, qui demeurent les cadres de référence des peuples sur les questions identitaires et démocratiques. Le fait que la Commission européenne préfère souvent procéder par « orientations », « lignes directrices » ou « recommandations », comme ce fut abondamment le cas lors de la crise du Covid-19, plutôt que par législation, est révélateur d'une intégration inaboutie, où les institutions supranationales doivent ménager les pouvoirs nationaux. Souvent soupçonnée d'empiéter sur les compétences nationales et de bureaucratiser inutilement, la Commission, qui a lancé voici plusieurs années l'initiative « mieux légiférer », a acté le principe qu'une législation doit être retirée pour toute nouvelle qui est adoptée.

La contradiction possible entre l'Europe et les nations peut s'observer sur de nombreux dossiers.

La santé est le premier domaine évident où l'Europe devrait être mieux armée et mieux préparée pour faire face à de futures pandémies. Mais on ne doit pas oublier que la compétence de l'Union est ici essentiellement une compétence « d'appui », et que les systèmes sanitaires et sociaux sont organisés et financés sur une base nationale. Ces systèmes nationaux ont été au cœur de la riposte sanitaire, avec des différences importantes entre les pays. Renforcer l'Europe de la santé doit passer par une meilleure coordination plutôt que par un transfert significatif de compétences et de moyens vers l'échelon européen.

Le deuxième exemple a trait aux questions économiques. Le plan de relance européen ne met pas fin au clivage entre l'Europe « nordique » – incarnée par la « nouvelle Ligue hanséatique » (huit pays) favorable à la discipline budgétaire et à la compétitivité – et l'Europe « méditerranéenne » – incarnée par le format MED 7, devenu MED 9, qui prône la relance et la solidarité. Les règles du Pacte de stabilité sont suspendues jusqu'à la fin 2022, mais il n'est pas acquis qu'elles évolueront en profondeur ensuite (même si un certain réalisme sur les trajectoires de réduction de la dette semble s'imposer), ni que le plan de relance sera reconduit ou prolongé. Les questions de fiscalité et les négociations budgétaires continuent d'être basées sur l'unanimité (ce qui donne un droit de veto aux

14. Voir S. Kahn, « L'Union européenne est maintenant un État », *Le Monde*, 22 juillet 2020.

pays contributeurs), et on ne voit pas encore très bien quelles ressources propres serviront à rembourser les obligations européennes émises pour financer le plan de relance.

Une plus grande intégration budgétaire et fiscale, et par contrecoup politique, serait souhaitable et conforme au développement d'une union monétaire et politique, mais elle se heurte à des résistances. Le même constat s'applique aux questions de transition écologique et numérique, ou de politique industrielle, qui nécessitent évidemment une action européenne fondée sur la puissance et l'importance du marché intérieur, mais doivent aussi reposer sur des politiques et des choix nationaux (par exemple en faveur du nucléaire, qui n'est pas soutenu par tous les États membres).

En politique étrangère, une plus grande intégration paraît souhaitable aux citoyens qui, d'après les sondages, appellent de leurs vœux une Europe-puissance, une défense européenne, une armée européenne. Mais il y a loin de la coupe aux lèvres. Les experts savent combien, sur ces questions, les progrès sont difficiles et semés d'embûches. La défense européenne est géopolitiquement et historiquement ancrée dans l'OTAN, articulée avec les États-Unis. Les États membres n'ont pas tous les mêmes sensibilités et les mêmes intérêts. En l'absence de pouvoir politique européen unifié, le vote à la majorité qualifiée risque plus d'aboutir à des positions « molles » qu'à des actions marquées du sceau de la volonté et de la puissance. La France n'a d'ailleurs nullement l'intention de renoncer à son siège au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies, ni à son arme nucléaire. Il est possible de faire bouger les lignes sur ces sujets mais cela ne peut se faire qu'à petits pas, comme l'ont montré le lancement des opérations de la Politique de sécurité et de défense commune, la création d'un service diplomatique européen et la mise en place d'un Fonds européen de défense.

Dernier exemple : le renforcement de la légitimité démocratique des institutions européennes. Le débat reste ouvert entre ceux qui, comme les Allemands, souhaiteraient « parlementariser » l'Union européenne et ceux qui – c'est plus la tradition française – privilégient le pilotage intergouvernemental. Emmanuel Macron a refusé en 2019 la procédure du candidat-tête de liste (*Spitzenkandidat*) pour la présidence de la Commission européenne, en y mettant pour condition que les partis politiques européens investissent des listes transnationales. Il faudra voir si les élections de 2024 permettront de changer la donne. Cela ne nécessite pas forcément de modification de traité puisqu'il s'agirait avant tout de changer les pratiques. La question pourrait également se poser, un jour, d'avoir

un seul président pour l'Europe, au lieu d'un dédoublement entre présidence de la Commission et présidence du Conseil européen – ce qui pourrait aussi se faire sans forcément modifier les traités.

\* \* \*

La crise sanitaire, comme les crises qui l'ont précédée ou accompagnée (crise de la zone euro, crise migratoire, Brexit, crises géopolitiques), ne représente ni une épreuve existentielle pour le projet européen, ni l'opportunité de lui faire franchir un saut qualitatif véritablement nouveau. Le changement essentiel a eu lieu avec le traité de Maastricht et la décision de créer la monnaie unique. Pour le reste, la construction européenne est une œuvre de chaque jour, qui ne boude pas le plaisir des petites avancées. Pour consolider, dans l'Union et dans chacun des États qui la composent, un large courant populaire favorable à l'Europe, il importe que les États membres sachent balayer devant leur porte et que l'Union sache développer des politiques efficaces. Comme le disait Deng Xiaoping : « Peu importe qu'un chat soit blanc ou noir, s'il attrape des souris, c'est un bon chat. »



---

### Mots clés

Union européenne  
Intégration  
Monnaie unique  
Illibéralisme